Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

SCHOOL BOARDS – ACQUISITION OF GOODS AND SERVICES

(Section 4.11, 2008 Annual Report of the Auditor General of Ontario)

2nd Session, 39th Parliament
59 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
School boards – acquisition of goods and services (Section 4.11, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Conseils scolaires – acquisition de biens et services (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 4.11).
Also available on the Internet.
ISBN 978-1-4435-1741-6

1. School boards—Ontario—Auditing. 2. School purchasing—Ontario. 3. School management and organization—Ontario. 4. Ontario. Ministry of Education. I. Title. II. Title: Conseils scolaires – acquisition de biens et services (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 4.11)

LB2829.3.C3 O56 2009 353.8'243909713 C2009-964078-3E

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman W. Sterling, MPP
Chair

Queen's Park
May 2010

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

2nd Session, 39th Parliament

NORMAN W. STERLING
Chair

PETER SHURMAN
Vice-Chair

AILEEN CARROLL

FRANCE GÉLINAS

JERRY J. OUELLETTE

DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

MARIA VAN BOMMEL

DAVID ZIMMER

Katch Koch
Clerk of the Committee

Susan Viets
Research Officer

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

LIST OF CHANGES TO COMMITTEE MEMBERSHIP

LAURA ALBANESE was replaced by DAVID RAMSAY on September 15, 2009.

ERNIE HARDEMAN was replaced by TED ARNOTT on September 15, 2009.

TED ARNOTT was replaced by PETER SHURMAN on February 24, 2010.

PHIL MCNEELY was replaced by AILEEN CARROLL on March 9, 2010.

CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY 1
Introduction 2
Auditor General's Expanded Mandate 2
Audit Cycle 2
Auditor General's 2006 Audit 3
December 2006 Ministry Memorandum on School Board Expenditure Guidelines 3
April 2007 Committee Hearings and May 2007 Committee Letters 3
February 2008 Committee Report 4

OBJECTIVE OF THE AUDITOR'S FOLLOW-UP 4
2007-08 Funding for Public Education 4

ISSUES RAISED IN THE AUDITOR'S FOLLOW-UP AND BEFORE THE COMMITTEE 4
Impact of May 2007 Committee Letter 5
Informal Sharing of Information 5
Operational Reviews 5
School Boards' Assessment of Operational Reviews 6
Operational Reviews and Policies in Four Expenditure Areas 6
Board Audit Committees 6
Procurement Practices and Internal Audits 7
Posting Board Policies on Websites 8
Ministry Guidelines on Trustee Expenses 8
Other Ministry Guidelines 9
Purchasing Consortia 10
Cooperatives and Consortia 10
Purchasing Practices 11
Purchasing Card Management 12

EXECUTIVE SUMMARY

The Auditor General's (Auditor's) 2006 audit report titled *School Boards – Acquisition of Goods and Services* was among the first broader public sector audits conducted under the Auditor's expanded mandate. The Standing Committee on Public Accounts (Committee) held hearings on this audit report and called transfer partners (four school boards) to appear before the Committee, another first in that prior to 2007 only representatives from ministries participated in hearings. During the hearings, the Committee engaged with the school boards, as well as with representatives from the Ministry of Education (Ministry), and made specific recommendations directed at the boards.

The process piloted by the Committee was a success. Specifically, the hearing and subsequent letters sent by the Chair on behalf of the Committee to the Directors of Education at school boards and to the Ministry were effective in securing important changes to school boards' acquisition of goods and services, including changes related to expenditure policies. The main steps involved in the process were as follows:

- The Auditor General identified issues related to the school boards' acquisition of goods and services and made related recommendations in his 2006 audit.
- The Ministry, following-up on the Auditor's recommendations, distributed Ministry expenditure guidelines in four areas to the boards in December 2006 and asked the boards to use these guidelines as a basis for reviewing or creating their own expenditure policies, which were to be posted on the boards' public websites by the end of March 2007.
- In April 2007 the Committee held hearings and concluded that a disappointing number of school boards had complied with the Ministry request.
- In May 2007 the Chair of the Committee sent letters on behalf of the Committee to the Ministry and the school boards requesting the boards to post their expenditure policies on their websites.
- The Committee issued a report in February 2008 that endorsed the Auditor's 2006 findings and recommendations and contained two Committee recommendations.
- In the Auditor's 2008 follow-up report the Auditor concluded that substantial progress had been made on most of the recommendations in his 2006 audit.
- In the Committee's May 2009 hearings on the Auditor's follow-up report the audited school boards described actions they had taken to address recommendations made by the Auditor and the Committee. The Ministry also told the Committee that all school boards have posted their expenditure policies on their public websites and that the Committee's May 2007 letter helped achieve full compliance.

Introduction

In May 2009, the Standing Committee on Public Accounts held hearings on the Auditor General's (Auditor's) 2008 follow-up report on School Boards – Acquisition of Goods and Services (section 4.11 of the Auditor's *2008 Annual Report*). This follow-up completed the audit cycle for one of the first broader public sector audits conducted under the Auditor's expanded mandate. The Committee believes that the audit cycle was a success. The Committee's report highlights the main steps during the audit cycle and important changes implemented by the school boards in the way that they acquire their goods and services resulting from the audit.

The Committee wishes to congratulate the Ministry of Education (Ministry) and the school boards on those changes and to extend its appreciation to senior officials from the Ministry and the four audited school boards who participated in the April 2007 and May 2009 hearings. The Committee also acknowledges the assistance provided during the hearings by the Office of the Auditor General, the Clerk of the Committee, and staff of the Legislative Research Service. The Committee has endorsed the findings in the Auditor's follow-up report.

Auditor General's Expanded Mandate

The Auditor's mandate was expanded through amendments to the *Audit Act* which took effect on April 1, 2005. The main objective was to enable the Office of the Auditor General to undertake value-for-money audits in the broader public sector of selected major recipients of government grants such as hospitals, colleges, universities and school boards. The Auditor is now also able to conduct value-for-money audits of Crown-controlled corporations.

Audit Cycle

The Auditor's initial value-for-money audit report on School Boards – Acquisition of Goods and Services was published in his *2006 Annual Report*. After publication of this initial audit report,

- the Ministry sent a memorandum (in December 2006) to the school boards with Ministry guidelines in four areas of expenditures to assist the boards in assessing or developing their own expenditure policies and asking the boards to post those policies on their public websites by March 31, 2007;
- the Committee held hearings (in April 2007) with officials from the Ministry of Education and representatives of the four district school boards that were audited and noted a disappointing response by school boards in general to the Ministry's December 2006 memorandum;
- the Chair issued letters, on behalf of the Committee, (in May 2007) to the Ministry and the school boards requesting the boards to post their expenditure policies on their websites; and

- the Committee issued a report (in February 2008) that endorsed the Auditor's findings and recommendations and contained two Committee recommendations.

This report provides background on the points listed above but primarily focuses on the Committee's findings from the 2009 hearings on the Auditor's follow-up report. *Hansard*, the verbatim record of the hearings, should be consulted for the complete proceedings.

Auditor General's 2006 Audit

In 2006, the objective of the audit was to assess whether the purchasing policies and procedures in place at selected school boards were adequate to ensure that goods and services were acquired economically and in accordance with sound business practices. The Auditor reviewed the policies of six school boards and audited the following four other district school boards:

- Durham District School Board;
- Rainbow District School Board (Sudbury Region – made up of the former Sudbury, Espanola and Manitoulin boards of education);
- Thames Valley District School Board (made up of the former City of London, Middlesex, Elgin County, and Oxford County boards of education); and
- York Catholic District School Board.

December 2006 Ministry Memorandum on School Board Expenditure Guidelines

In response to the Auditor's audit, the Ministry sent a memorandum to the school boards in December 2006 titled *School Board Expenditure Guidelines*. The purpose of the memorandum was to assist the boards with developing expenditure guidelines. The Ministry guidelines addressed the following areas of school board expenditure: the use of corporate credit cards; travel, meals and hospitality; advertising; and, advocacy. It asked the school boards to review their policies against the Ministry guidelines, or to use the guidelines as a basis for establishing policies in these areas, and to post their expenditure policies on their public websites by March 31, 2007.

April 2007 Committee Hearings and May 2007 Committee Letters

In the April 2007 hearings, the Committee noted a disappointing response by school boards to the Ministry's December 2006 memorandum and concluded that board policies in the four expenditure areas addressed by Ministry guidelines (the use of corporate credit cards; travel, meals and hospitality; advertising; and advocacy) must be available for public scrutiny through postings on the board web sites. The Chair sent letters on behalf of the Committee in May 2007 to the

Ministry and the boards on this matter. It was also the subject of a recommendation in the Committee report (see below).

February 2008 Committee Report

In its February 2008 report the Committee recommended that:

1. The Ministry of Education report to the Committee by July 15, 2007 on the boards that have not posted the appropriate policies on their web sites as of June 30, 2007.*

2. Each district school board review the number of purchasing cards within its system and cancel those cards deemed unnecessary so that accountability controls can be reasonably maintained.

Objective of the Auditor's Follow-Up

The purpose of the 2008 follow-up by the Auditor was to ensure that action was taken on recommendations in his 2006 audit. The Auditor concluded that substantial progress was made on most recommendations, primarily those dealing with the use of purchasing cards and the acquisition of services. He did note that two boards still had substantially more purchasing cards outstanding than required.

2007-08 Funding for Public Education

The Auditor noted that total funding for public education in Ontario for the 2007/08 fiscal year was about $18.4 billion ($17.2 billion in 2005/06). He said that while school boards spend the majority of their funding on salaries and benefits, they also spend several hundred million dollars on purchases of services, supplies, and equipment.

Issues Raised in the Auditor's Follow-Up and Before the Committee

The Ministry said that it accepts the Auditor's report and supports all the comments in it. The Ministry added that it has worked closely with the school boards and some of their associations in recent years to improve the administrative functions in school boards.

The Committee described the Ministry and school board efforts as a "success story" in terms of meeting the Auditor's 2006 objectives. The Committee attached importance to the issues discussed below.

---

* The Committee requested that this be done in its letter to the Ministry and the boards that was sent in May 2007 and repeated this as a recommendation in its February 2008 report.

Impact of May 2007 Committee Letter

The Ministry said that the Committee letter to the Ministry and the school boards asking how many of the boards had posted their expenditure guidelines helped achieve full compliance across the boards. However, the Ministry's message to the boards was that it should not take such a letter to achieve this action. According to the Ministry, the boards accept the need for improving management and demonstrating better stewardship of resources; at times it is simply an issue of priorities.

Informal Sharing of Information

School board representatives described how they shared information on matters related to the audit formally, as well as informally. The director of the Rainbow District School Board said, for example, that a public Council of Ontario Directors of Education (CODE) meeting provided a forum for informal sharing of such information.

Operational Reviews

The Ministry initiated an operational review process, working closely with school boards to examine back-office functions. The process is intended to provide a comprehensive definition of leading practices in the non-academic business functions of school boards. The Ministry has increasingly recognized the close connection between improving student outcomes and good administration of board operations.

According to the Ministry, boards have large scale management responsibilities in finance, human resources, facility management and transportation (the latter is the subject of a separate Ministry project). It said, for example, the boards are among the biggest property managers, employers and transportation operators in the province. The Ministry noted that a corporation running an operation as large as that of some school boards would employ more people than is the case with the boards.

The operational review process began in 2007 and is anticipated to take three years though the process may extend into a fourth year. It includes a return visit to every board reviewed. The Ministry said that more time was spent than anticipated early in the project, defining leading edge practices in governance, finance, human resources and facilities. The Ministry worked with consultants from Price Waterhouse Coopers and Deloitte, school boards, trustee associations and others on these definitions.

During operational reviews, consulting teams visit each school board for two- or three-day engagements. The consultants' reports, typically 40 to 60 pages long, provide the board with feedback on where the board stands in its own practices in relation to leading edge practices.

The Ministry has received good feedback from boards that have undergone operational reviews. Boards that have not yet undergone reviews are using leading practices for self-assessment. The Ministry believes that this is strengthening management.

School Boards' Assessment of Operational Reviews

The Durham District School Board said that its operational review provided an opportunity to assess management practices. Durham District's networking technology was identified as a best practice; its review of policies and procedures at the board level was identified as an area for improvement. As a result of the review, Durham District has expanded the provision of its policies, procedures and regulations on its public website and has made items searchable. The Board has also implemented a more standardized review of all policies, procedures and regulations with individual superintendents responsible for the annual review.

The Director of Education for the Thames Valley District School Board was pleased with the results of the operational review for his Board. He said the review yielded few recommendations. The Board is following through on a recommendation to establish an attendance management program through its human resources department. The Director said the Board is pleased with its performance rating for governance, and the role of trustees and senior administration.

The York Catholic District School Board served as the pilot board for operational reviews. It provided advice to the committee that initiated the review process. York Catholic will likely be the final board to undergo a full operational review.

Operational Reviews and Policies in Four Expenditure Areas

The operational reviews assess not just whether expenditure policies are in place, but also whether the policies are reviewed and refreshed, and staff receive regular training on them. The Ministry cited its own experience in putting its entire staff through Purchasing Card (Pcard) training, even though Pcard policies have existed in the Ministry for some time. The Ministry emphasized the importance of refreshing training and reminding people of their responsibilities. The Ministry is trying to reinforce such a culture in school boards.

Board Audit Committees

According to the Ministry more school boards have budget or finance committees than audit committees. It encourages the creation of audit committees, an initiative which emerged from the operational reviews. Many boards are now establishing audit committees with external representatives who sometimes bring financial or legal expertise to the board.

The Ministry has announced funding to create and support internal audit capacity and to support the establishment of external audit committees. It referred to a governance review committee report prepared for the government which

recommends that audit committees with external members become a feature of school board governance.

The Thames Valley District School Board said that at the time of its operational review it was already in the process of setting up an audit committee with two external members, one of whom is a professor at the Richard Ivey School of Business at the University of Western Ontario. Upon completion of a school internal review, the Director of Education meets with the executive superintendent of operations and the superintendent of the school to develop a plan for moving forward. The superintendent is tasked with verifying that commitments undertaken by the principal are fulfilled and reports results to the audit committee – a process intended to increase transparency and accountability.

The York Catholic District School Board said that it has an audit committee and is discussing the issue of external representation on the committee.

The Ministry said that operational reviews and audit committees help provide clear policy direction and help individuals build capacity and understand their responsibilities. Boards in Ontario vary in size, scope and sophistication. According to the Ministry real compliance occurs when people at the local level are committed to a policy, understand it and "own it."

Procurement Practices and Internal Audits

The Committee asked whether all boards have internal auditors to monitor procurement practices. The Ministry said that some of the larger boards have an internal audit capacity; others rely more on external audits. The Ministry is investing to ensure that internal audit capacity is available to all boards. This may not mean placing staff in all boards. According to the Ministry some boards are too small for an internal auditor to function on a part-time basis so it is working with boards to design a lead-board model or perhaps a regional model.

Supplementary Information

Bill 177, the *Student Achievement and School Board Governance Act, 2009*, which was introduced in May 2009, provides as follows:

> **253.1** (1) Every district school board shall establish an audit committee.
> (2) The Minister may make regulations governing the composition, functions, powers and duties of audit committees established under subsection (1)
> (3) A regulation made under subsection (2) may provide for a district school board's audit committee to include individuals who are not members of the board.
> (4) A regulation made under subsection (2) may provide that a district school board's audit

committee has all the powers of an auditor under section 253.
(5) A regulation under this section may be general or particular.[1]

Posting Board Policies on Websites

As noted earlier, the Committee recommended that the school boards post their policies in the four expenditure areas addressed by Ministry guidelines (the use of corporate credit cards; travel, meals and hospitality; advertising; and advocacy). The Ministry said that Simcoe Muskoka Catholic was the last board to post its policies; all boards have now posted their policies on websites and the Ministry considers them to be in compliance with its expectations. According to the Ministry the guideline on advocacy generated the most discussion between it and the boards. Some boards issued an explicit stand-alone guideline on advocacy; others included a reference to advocacy in another board document such as a mission statement.

The Ministry said that the fact that school boards' posted guidelines differ reflects the different sizes and operations of different boards. Some districts in Ontario have thousands of staff and several hundred schools. In such organizations detailed policies are necessary as not everyone can gather to meet. In smaller boards, principals are able to meet each month, and come to understand practices and compliance issues through these meetings. In the Ministry's opinion, for these smaller boards where regular meetings occur, it is not necessary to list all details in writing: boards need adequate policies and controls to match their circumstances.

The Ministry said that it ensures consistency in policies through various measures such as operational reviews, audits, and reviews of budgets. Each year it scrutinizes boards with spending patterns that appear out of sync with averages across the province. According to the Ministry there is much "back and forth" between the boards and the Ministry on financial and operational issues.

Ministry Guidelines on Trustee Expenses

The York Catholic District School Board Director of Education reviewed two years' worth of trustee expenses and concluded that better clarity on this issue was required. More detailed policies on trustee expenses were implemented. The Board held a retreat for trustees on this topic to clarify what items may be expensed.

The Rainbow District School Board said that it is also working on the issue of clarity regarding trustee expenses. The Board has lists for items that may and may not be expensed, and has an approval process for exceptions.

---

[1] Bill 177, *Student Achievement and School Board Governance Act, 2009*. Internet site at http://www.ontla.on.ca/web/bills/bills_detail.do?locale=en&Intranet=&BillID=2187, accessed November 10, 2009.

The Thames Valley District School Board has an internal auditor and three levels of accountability. Finance staff review expenditures daily; senior administrators and the director must then also approve the expenditures. The Board said that on those rare occasions when a trustee expense does not meet internal requirements, the claim form is returned to the trustee.

The Durham District School Board has an internal auditor who primarily audits and monitors school-generated funds. While not mentioning trustees specifically, the Director of Education said that he is responsible for viewing the expenses of all superintendents. He follows up with individuals if appropriate documentation is missing or if there are questions regarding adherence to policy or procedure. He added that the appropriate paper trail and full compliance are maintained at all times for internal purposes.

Supplementary Information

In July 2009 the Ministry issued its final trustee expenditure guideline. The Ministry wrote to the Directors of Education and Secretary/Treasurers of School Authorities to share the guideline and to thank participating associations and organizations for their feedback and advice. The Ministry said that the guideline addresses the following aspects concerning trustee expenditures:

- summary of the legislative framework;
- scope of school board policies;
- expenses eligible for reimbursement;
- ensuring reasonable expenses; and
- adequate approvals and procedures.

The Ministry said that the purpose of the guideline is to provide a foundation for each board to develop its own policy on trustee expenditures or to review its existing policy. The guideline was developed for school boards but that it is expected that school authorities will also establish a new policy or revise an existing policy. The Ministry said that all boards are to have their new or amended policies posted on their websites (or made publicly available if no website exists) by December 31, 2009.

Other Ministry Guidelines

The Ministry is also working with organizations such as the Ontario Education Collaborative Marketplace (OECM) to develop supports for purchasing that will include guidelines and standards. In addition, the Ministry of Finance is overseeing the development of supply chain guidelines, which will become guidelines for the Ministry of Education and the sector.

Collaboration on Green Energy Issues

The Ministry said that it works with school boards to define energy efficiency practices and to identify best practices. It noted that the York Catholic District School Board has assessed its energy use and has calculated savings accrued from the implementation of energy savings practices.

The Committee referred to a recent announcement for green practices' funding for school boards. It also drew attention to the colleges' secretariat on green practices. The colleges are able to monitor electricity use (for example, at the room, building or campus level) anywhere in the system across the province. The Committee asked whether any initiatives are under way for school boards to work at an all-board level for energy efficiencies.

The Ministry said that it met with the college sector's green secretariat, which it described as a great source of ideas and advice. The Ministry noted that school boards have also been leaders in green practices and have contributed to a number of Ministry-led projects. The Ministry is developing its own utility database and is creating an inventory of green initiatives similar to the colleges'. One Ministry team is leading a green clean study on school cleaning materials that are, for example, environmentally friendly. The Ministry also now has an energy conservation officer.

In addition, it has an expert panel on capital standards comprising a group of individuals from school boards that collectively have built more than 1,000 schools in the past 10 years. The panel is knowledgeable and enthusiastic about building schools cost-efficiently and energy-efficiently. The Ministry hopes that boards will build, at a minimum, to 25% better than the national energy code for buildings and has heard of projects that are 60% and 70% better than that standard.

Collaboration on IT Issues

The Ministry said that boards are very big purchasers of computers and other IT services. The Ministry works with the boards to determine good practices in this area. It believes that the key issue is to bring people in the sector together to work collaboratively, in order to use money to the best effect.

Purchasing Consortia

Cooperatives and Consortia

In his 2006 audit, the Auditor General noted that acquiring goods and services as a group can achieve greater savings or discounts based on higher volumes and said that the four boards audited already participated in group purchasing to varying degrees.

During the hearings the York Catholic District School Board said that it has long supported working collaboratively and has been involved in the York Region buyers co-operative. This region was one of the first to have a transportation

consortium. The Board believes that consortia provide a forum for sharing best practices. York Catholic has been refining its purchasing and procurement policies.

The Rainbow District School Board said that it continues to seek purchasing efficiencies through the following types of consortia: its transportation consortium, the Sudbury Regional Buying Group, and its work with the Catholic school boards on electricity purchasing. The Board also uses recommendations from operational reviews to refine its own practices.

Purchasing Practices

The Auditor concluded in his 2006 audit that purchasing policies and procedures for the boards were adequate. However, the Auditor flagged areas where compliance could be improved, saying that boards were

- using some suppliers for significant purchases, as well as for ongoing minor capital projects, for a number of years without periodically obtaining competitive bids;
- inviting a selected group of suppliers to bid rather than advertising publicly; and
- continuing to make payments where a purchase order had expired and/or the purchase order amount had been exceeded.

In his 2008 follow-up, the Auditor noted, based on information provided by the school boards and work performed by the Ministry's Internal Audit Services, significant progress at the four audited boards in purchasing practices. The Internal Audit Services selected samples of purchases at the boards and found that most were made on a competitive basis and in accordance with the boards' policies, though there were still some instances, primarily at one board, where the policies were not followed.

During the hearings the Ministry said, based on the results of 19 completed operational reviews, that purchasing policies for the boards have been adequate and have met leading-practice expectations in terms of the following expectations:

- that the contracts be open and transparent;
- that supplier contracts be regularly reviewed at an appropriate time interval; and
- that efforts be made to purchase in consortia to achieve efficiencies.

The Ministry described this as a starting standard and said that it has additional ambitions.

Purchasing Card Management

In his 2006 audit the Auditor said the school boards generally had adequate policies governing use of corporate charge cards, which are also known as purchasing cards (Pcards), but noted concern regarding

- a lack of clear policies for the use of board funds for employee recognition and gift purchases; and
- certain meal and travel-related expenditures at one school board.

In his 2008 follow-up, the Auditor stated that substantial progress is being made on the boards' use of purchasing cards though, as discussed earlier, he did point out that two boards still had substantially more purchasing cards outstanding than they required. The Ministry said that each school board sets its own policy regarding who receives a purchasing card.

The Durham District School Board said that it has not encountered problems with Pcards. It has fewer than 300 Pcards in use and cited the following typical card characteristics:

- The purchase limit is $500.
- The card limit is approximately $1,000.
- Users would be a school principal or certain teachers who may require certain items on an ongoing basis.

The total Pcard expenditure across all of the District's 135 school and board operations is less than $400,000.

The Rainbow District School Board said that Pcards have added efficiency to its operations, helping to eliminate paperwork. Most board employees are not allowed to charge travel and meals on Pcards. Cards not being used are monitored carefully and discontinued after eight months of no use. The discontinued card can be reinstated if the cardholder speaks to the finance department. All charge items are reviewed and must be supported by receipts.

The York Catholic District School Board has spending restrictions on its Pcards. Charges are monitored monthly. In recent years annual Pcard expenditures across the Board totalled between $400,000-$500,000. The Board commented on the Auditor's observation that 152 of York Catholic's 820 Pcards had been used to purchase $50 or less in one year. The Board believes that in some cases an individual may need a card, even if the card is not used often. The Board switched card providers from CIBC to another firm and now has approximately 500 Pcards.

The York Catholic Board noted that the purchasing card is only a tool to access budget funds that have been approved by the Board. The Thames Valley District School Board provided an example to illustrate spending controls. A small elementary school may, for example, be allocated $40,000 for operational

expenses such as supplies and services, textbooks and materials. Different divisions would be allocated a total dollar amount for such expenses. Staff would then be able to purchase items required for classrooms; no more that $250 could be spent at any one time. Once the budget limit is reached for a division, that division may not spend more.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

CONSEILS SCOLAIRES – ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES

(Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 4.11)

2ème session, 39e législature
59 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Conseils scolaires – acquisition de biens et services (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 4.11)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: School boards – acquisition of goods and services (Section 4.11, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 978-1-4435-1741-6

1. Conseils scolaires—Ontario—Audit. 2. Écoles—Achats—Ontario. 3. Administration scolaire—Ontario. 4. Ontario. Ministère de l'éducation. I. Titre. II. Titre: School boards – acquisition of goods and services (Section 4.11, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)

LB2829.3.C3 O56 2009 353.8'2439'09713 C2009-964078-3F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman W. Sterling

Queen's Park
Mai 2010

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

2ème session, 39e législature

NORMAN W. STERLING
Président

PETER SHURMAN
Vice-président

AILEEN CARROLL

FRANCE GÉLINAS

JERRY J. OUELLETTE

DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

MARIA VAN BOMMEL

DAVID ZIMMER

Katch Koch
Greffier du comité

Susan Viets
Recherchiste

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

LISTE DES CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU COMITÉ

LAURA ALBANESE a été remplacée par DAVID RAMSAY le 15 septembre 2009.

ERNIE HARDEMAN a été remplacé par TED ARNOTT le 15 septembre 2009.

TED ARNOTT a été remplacé par PETER SHURMAN le 24 Février 2010.

PHIL MCNEELY a été remplacé par AILEEN CARROL le 9 Mars 2010.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ 1
Introduction 2
Mandat élargi du vérificateur général 2
Cycle de vérification 2
Vérification 2006 du vérificateur général 3
Note de service de décembre 2006 du Ministère : Directives sur les dépenses des conseils scolaires 3
Audiences du Comité en avril 2007 et lettres du Comité en mai 2007 4
Rapport du Comité de février 2008 4

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION DE SUIVI MENÉE PAR LE VÉRIFICATEUR 4
Financement 2007-2008 de l'éducation publique 5

PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE RAPPORT DE SUIVI DU VÉRIFICATEUR ET DEVANT LE COMITÉ 5
Suites de la lettre de mai 2007 du Comité 5
Échanges officieux de renseignements 5
Examens des opérations 5
Évaluation par les conseils scolaires des examens des opérations 6
Examens des opérations et politiques dans quatre domaines de dépenses 7
Comités de vérification des conseils 7
Pratiques d'approvisionnement et vérifications internes 8
Affichage des politiques des conseils sur les sites Web 9
Directives du Ministère sur les dépenses des conseillères et conseillers scolaires 9
Autres directives du Ministère 10
Consortiums d'acquisition 12
Coopératives et consortiums 12
Pratiques d'acquisition 12
Gestion des cartes d'achat 13

RÉSUMÉ

Le rapport du vérificateur général (le vérificateur) 2006 intitulé *Conseils scolaires – Acquisition de biens et services* est l'une des premières vérifications du secteur parapublic réalisée dans le cadre du mandat élargi du vérificateur. Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences concernant ce rapport de vérification et a demandé à des bénéficiaires de paiements de transfert (quatre conseils scolaires) de comparaître devant lui, ce qui constitue un autre précédent, étant donné qu'avant 2007, seuls les représentants des ministères participaient aux audiences. Durant ces audiences, le Comité s'est entretenu avec les conseils scolaires ainsi qu'avec les représentants du ministère de l'Éducation (le Ministère), puis il a formulé des recommandations précises à l'égard des conseils.

Cette nouvelle manière de procéder introduite par le Comité a été couronnée de succès. Plus précisément, l'audience et les lettres envoyées par la suite par le président de la part du Comité aux directeurs de l'éducation des conseils scolaires ainsi qu'au Ministère ont permis d'apporter des changements importants relativement à l'acquisition de biens et services par les conseils scolaires, notamment en ce qui concerne les politiques de dépenses. Les étapes principales de ce processus ont été les suivantes :

- Le vérificateur général a déterminé les problèmes en lien avec l'acquisition de biens et de services par les conseils scolaires et a fait des recommandations en conséquence dans sa vérification de 2006.
- À la suite des recommandations du vérificateur, le Ministère a fourni en décembre 2006 des directives de dépenses ministérielles concernant quatre domaines aux conseils scolaires et a demandé à ces derniers de les utiliser comme référence pour réviser ou créer leur propre politique de dépenses, qu'ils devaient ensuite publier sur leurs sites Web publics fin mars 2007 au plus tard.
- En avril 2007, le Comité a tenu des audiences et a conclu que seul un nombre décevant de conseils scolaires s'était conformé à la demande du Ministère.
- En mai 2007, le président du Comité a envoyé des lettres, au nom du Comité, au Ministère et aux conseils scolaires demandant à ces derniers de publier leur politique de dépenses sur leur site Web.
- Le Comité a publié un rapport en février 2008 qui approuvait les conclusions et les recommandations contenues dans le rapport 2006 du vérificateur et incluait deux recommandations du Comité.
- Le rapport de suivi rédigé par le vérificateur en 2008 a conclu que des progrès substantiels avaient été réalisés eu égard à la plupart des recommandations de la vérification de 2006.
- Lors des audiences de mai 2009 du Comité sur le rapport de suivi du vérificateur, les conseils scolaires ayant fait l'objet d'une vérification ont décrit les mesures qu'ils avaient prises pour suivre les recommandations

formulées par le vérificateur et le Comité. Le Ministère a également indiqué au Comité que tous les conseils scolaires avaient affiché leur politique de dépenses sur leur site Web public et que la lettre envoyée par le Comité en mai 2007 avait contribué à ce que tous se conforment à cette demande.

Introduction

En mai 2009, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences concernant le rapport de suivi du vérificateur général (le vérificateur) de 2008 intitulé « Conseils scolaires – acquisition de biens et services » (section 4.11 du *Rapport annuel 2008* du vérificateur). Ce rapport de suivi venait conclure le cycle de vérification de l'une des premières vérifications du secteur parapublic réalisée dans le cadre du mandat élargi du vérificateur. Le Comité considère que ce cycle de vérification a été une réussite. Le rapport du Comité souligne les principales étapes suivies durant ce cycle ainsi que les changements importants mis en place par les conseils scolaires en ce qui concerne leur méthode d'acquisition de biens et de services à la suite de la vérification.

Le Comité tient à féliciter le ministère de l'Éducation (le Ministère) et les conseils scolaires à propos de ces changements. Il remercie également les hauts fonctionnaires du Ministère ainsi que les quatre conseils scolaires ayant fait l'objet d'une vérification qui ont pris part aux audiences d'avril 2007 et de mai 2009. Le Comité remercie par ailleurs le Bureau du vérificateur général, le greffier du Comité ainsi que le personnel du Service de recherches de l'Assemblée législative pour leur aide. Le Comité a approuvé les conclusions du rapport de suivi du vérificateur.

Mandat élargi du vérificateur général

Le mandat du vérificateur a été élargi au moyen d'amendements à la *Loi sur la vérification des comptes publics* qui sont entrés en vigueur le 1er avril 2005. L'objectif principal était de permettre au Bureau du vérificateur général de s'assurer que les ressources sont optimisées au sein d'organisations du secteur parapublic sélectionnées parmi celles recevant une grande partie des subventions gouvernementales comme les hôpitaux, les collèges, les universités et les conseils scolaires. Le vérificateur a maintenant l'autorité nécessaire pour contrôler l'optimisation des ressources au sein des sociétés relevant de la Couronne.

Cycle de vérification

Le premier rapport du vérificateur sur l'optimisation des ressources intitulé « Conseils scolaires – acquisition de biens et services » a été publié dans son *Rapport annuel 2006*. Après la publication de ce rapport initial de vérification :

- Le Ministère a envoyé une note de service (en décembre 2006) aux conseils scolaires présentant ses directives concernant quatre domaines de dépenses afin d'aider les conseils à évaluer ou à créer leurs propres politiques de

dépenses. Cette note de service demandait également aux conseils de publier leur politique sur leur site Web public au plus tard le 31 mars 2007.

- Le Comité a tenu des audiences (en avril 2007) avec les représentants du ministère de l'Éducation et de quatre conseils scolaires de district ayant fait l'objet d'une vérification, en observant que d'une manière générale, la réponse des conseils scolaires à la note de service de décembre 2006 du Ministère avait été décevante.
- Le président, au nom du Comité, a envoyé des lettres (en mai 2007) au Ministère et aux conseils scolaires demandant à ces derniers de publier leur politique de dépenses sur leur site Web.
- Le Comité a publié un rapport (en février 2008) qui approuvait les conclusions et les recommandations du vérificateur et incluait deux recommandations du Comité.

Ce rapport présente de l'information générale sur les points susmentionnés, mais il est principalement axé sur les conclusions du Comité découlant des audiences de 2009 à propos du rapport de suivi du vérificateur. Les délibérations sont accessibles en intégralité dans le *Hansard*, qui réunit les transcriptions des audiences.

Vérification 2006 du vérificateur général

En 2006, la vérification avait pour objectif d'examiner l'adéquation des politiques et des procédures d'acquisition en vigueur dans les conseils scolaires inspectés pour que les biens et services soient achetés de façon économique et conformément à des pratiques commerciales judicieuses. Le vérificateur a examiné les politiques de six conseils scolaires et mené une vérification dans les quatre conseils scolaires de district suivants :

- Durham District School Board;
- Rainbow District School Board (région de Sudbury – constitué des anciens conseils de l'éducation de Sudbury, d'Espanola et de Manitoulin);
- Thames Valley District School Board (constitué des anciens conseils de l'éducation de la ville de London, de Middlesex, du comté d'Elgin et du comté d'Oxford);
- York Catholic District School Board.

Note de service de décembre 2006 du Ministère : Directives sur les dépenses des conseils scolaires

À la suite du rapport du vérificateur, le Ministère a envoyé une note de service aux conseils scolaires en décembre 2006 intitulée *Directives sur les dépenses des conseils scolaires*. Ce document avait pour but d'aider les conseils à mettre au point des lignes directrices pour leurs dépenses. Les directives du Ministère concernaient les domaines de dépenses suivants : l'utilisation des cartes de crédit

professionnelles, les déplacements, les repas et l'hospitalité, la publicité et la défense des intérêts. La note de service demandait aux conseils scolaires de passer en revue leurs politiques en fonction des directives du Ministère, ou de se fonder sur ces directives pour créer des politiques régissant ces domaines. On y demandait également aux conseils de publier leur politique de dépenses sur leur site Web public au plus tard le 31 mars 2007.

Audiences du Comité en avril 2007 et lettres du Comité en mai 2007

Durant les audiences d'avril 2007, le Comité a fait remarquer que la réponse des conseils scolaires à la note de service de décembre 2006 du Ministère avait été décevante. Il a conclu que les politiques des conseils concernant les quatre domaines de dépenses visés par les directives du Ministère (l'utilisation des cartes de crédit professionnelles, les déplacements, les repas et l'hospitalité, la publicité et la défense des intérêts) devaient pouvoir être examinées par le public et que, pour cela, elles devaient être publiées sur les sites Web des conseils. Le président a envoyé en mai 2007 des lettres de la part du Comité au Ministère et aux conseils scolaires à ce sujet. Le rapport du Comité comprenait également une recommandation à cet effet (voir ci-dessous).

Rapport du Comité de février 2008

Dans son rapport de février 2008, le Comité formulait les recommandations suivantes :

1. Le ministère de l'Éducation doit indiquer au Comité, au plus tard le 15 juillet 2007, les conseils scolaires qui n'ont pas encore publié les politiques requises sur leur site Web en date du 30 juin 2007.*

2. Chaque conseil scolaire de district doit passer en revue le nombre de cartes de paiement existant dans son système et résilier celles qui sont jugées superflues de manière à pouvoir maintenir raisonnablement des mécanismes de contrôle en matière de reddition de compte.

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION DE SUIVI MENÉE PAR LE VÉRIFICATEUR

Le suivi effectué par le vérificateur en 2008 visait à s'assurer que les recommandations de la vérification de 2006 étaient mises en application. Le vérificateur a conclu que d'importants progrès avaient été faits pour la plupart des recommandations, en particulier celles qui concernaient l'utilisation des cartes d'achat et l'acquisition de services. Il a toutefois remarqué que deux conseils scolaires possédaient un nombre de cartes d'achat bien supérieur à leurs besoins.

* Le Comité a formulé cette requête dans sa lettre adressée au Ministère et aux conseils envoyée en mai 2007, et l'a réitérée sous forme de recommandation dans son rapport de février 2008.

Financement 2007-2008 de l'éducation publique

Le vérificateur a remarqué que le financement total de l'éducation publique en Ontario pour l'exercice 2007-2008 se montait à 18,4 milliards de dollars (contre 17,2 milliards en 2005-2006). Il a indiqué que, bien que la majorité de ces fonds soient utilisés par les conseils scolaires pour les traitements et avantages sociaux, plusieurs centaines de millions de dollars étaient également destinées à l'acquisition de services, de fournitures et d'équipement.

PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE RAPPORT DE SUIVI DU VÉRIFICATEUR ET DEVANT LE COMITÉ

Le Ministère a indiqué qu'il acceptait le rapport du vérificateur et qu'il soutenait les commentaires qui y figuraient. Il a ajouté qu'il avait collaboré étroitement avec les conseils scolaires et certaines de leurs associations ces dernières années afin d'améliorer les fonctions administratives des conseils.

Le Comité a qualifié les efforts du Ministère et des conseils scolaires de « grande réussite » relativement aux objectifs fixés par le vérificateur en 2006. Le Comité attachait une importance particulière aux problèmes abordés ci-dessous.

Suites de la lettre de mai 2007 du Comité

Le Ministère a indiqué que la lettre du Comité qui lui était adressée ainsi qu'aux conseils scolaires et qui demandait combien d'entre eux avaient publié leurs directives en matière de dépenses avait été utile afin de parvenir à l'entière conformité de tous les conseils. Toutefois, le Ministère a signifié aux conseils qu'une telle lettre ne devrait pas être nécessaire pour obtenir ce résultat. Selon le Ministère, les conseils conviennent qu'il est nécessaire d'améliorer leur gestion et de faire preuve d'une meilleure administration des ressources; parfois, il s'agit tout simplement d'un problème de priorités.

Échanges officieux de renseignements

Les représentants des conseils scolaires ont expliqué de quelle manière ils échangeaient des renseignements liés à la vérification de manière officielle, mais aussi officieuse. Par exemple, le directeur général du Rainbow District School Board a indiqué que lors d'une réunion publique du Council of Ontario Directors of Education (CODE), un forum avait été offert pour l'échange officieux de renseignements de ce type.

Examens des opérations

Le Ministère a amorcé un processus d'examen des opérations en collaboration étroite avec les conseils scolaires afin d'étudier les fonctions administratives. Ce processus est destiné à fournir une définition complète des pratiques les plus courantes dans les fonctions de gestion non scolaires des conseils. Le Ministère reconnaît de plus en plus qu'il existe des liens étroits entre l'amélioration des résultats des élèves et la bonne administration des opérations des conseils.

D'après le Ministère, les conseils assument de vastes responsabilités de gestion en matière de finances, de ressources humaines, d'administration d'installations et de transports (ces derniers faisant l'objet d'un autre projet du Ministère). Il a notamment indiqué que les conseils font partie des plus grands gestionnaires immobiliers, employeurs et exploitants de services de transport de la province. Le Ministère a fait observer qu'une société ayant des activités aussi considérables que certains des conseils scolaires devrait employer davantage de personnes qu'ils ne le font.

Le processus d'examen des opérations a commencé en 2007 et devrait prendre trois ans, quoiqu'il puisse se prolonger une année de plus. Il comprend une visite de suivi dans chacun des conseils examinés. Le Ministère a précisé que l'on consacrait plus de temps à ce projet qu'il n'avait été prévu initialement, et ce, afin de définir les pratiques de pointe en matière de gérance, de finances, de ressources humaines et d'installations. Pour élaborer ces définitions, le Ministère a collaboré avec des consultants du cabinet Price Waterhouse Coopers et Deloitte, les conseils scolaires, des associations de conseillers scolaires et d'autres.

Durant les examens des opérations, des équipes de consultants ont visité chaque conseil scolaire pour des missions de deux à trois jours. Les rapports des consultants, généralement de 40 à 60 pages, offrent aux conseils de la rétroaction sur leurs propres pratiques par rapport aux pratiques de pointe.

Le Ministère a reçu de commentaires positifs de la part des conseils scolaires qui ont fait l'objet d'examens de leurs opérations. Ceux qui n'ont pas encore été examinés s'autoévaluent par rapport aux pratiques prédominantes. Le Ministère considère que ces actions renforcent l'administration.

Évaluation par les conseils scolaires des examens des opérations

Le Durham District School Board a indiqué que son examen des opérations lui a donné l'occasion d'évaluer ses pratiques de gestion. La technologie de réseau de ce district a été reconnue comme une pratique exemplaire. En revanche, l'examen des politiques et des procédures à l'échelle du conseil scolaire a révélé des lacunes. À la suite de cet examen, le district de Durham a augmenté le nombre de politiques, procédures et règlements publiés sur son site Web, auquel il a ajouté une fonction de recherche. Le conseil a également instauré un examen plus normalisé de l'ensemble de ses politiques, procédures et règlements, avec des surintendants individuellement responsables de l'examen annuel.

Le directeur de l'éducation du Thames Valley District School Board a été satisfait des résultats de l'examen des opérations de son conseil. Il a indiqué que l'examen a donné lieu à peu de recommandations. Le conseil met en œuvre l'une d'elles concernant la création d'un programme de gestion des présences par l'intermédiaire de son service des ressources humaines. Le directeur a ajouté que le conseil était satisfait de ses résultats en matière de gouvernance, ainsi que du rôle des conseillers scolaires et des administrateurs principaux.

Le York Catholic District School Board a joué le rôle de conseil-pilote pour les examens des opérations. Il a présenté des suggestions au comité à l'origine du processus d'examen. Ce conseil sera certainement le dernier à faire l'objet d'un examen complet des opérations.

Examens des opérations et politiques dans quatre domaines de dépenses

Les examens des opérations vérifient non seulement s'il existe des politiques en matière de dépenses, mais également si ces politiques sont passées en revue et remises à jour, et si le personnel est régulièrement formé à leur sujet. Le Ministère a mentionné sa propre expérience concernant la formation qu'il a offerte à la totalité de son personnel sur les cartes d'achat, alors que les politiques sur ces cartes étaient déjà en vigueur au Ministère depuis un certain temps. Il a souligné l'importance de répéter les formations et de rappeler aux employés les responsabilités qui leur incombent. Le Ministère essaie de renforcer cette culture au sein des conseils scolaires.

Comités de vérification des conseils

D'après le Ministère, les conseils scolaires sont plus nombreux à disposer de comités de budget ou de finances que de vérification. Cette situation a motivé la création de comités de vérification, une initiative issue des examens des opérations. De nombreux conseils mettent désormais en place des comités de vérification dotés de représentants externes dont certains offrent aux conseils une expertise financière ou juridique.

Le Ministère a annoncé l'octroi d'un financement pour la création et le soutien d'une capacité de vérification interne et l'aide à la constitution de comités de vérification externes. Il faisait état d'un rapport du comité d'examen de la gouvernance rédigé à l'intention du gouvernement qui recommandait que les comités de vérification composés de membres externes deviennent un élément de gouvernance dans les conseils scolaires.

Le Thames Valley District School Board a indiqué qu'au moment de l'examen de ses opérations, il avait déjà commencé à mettre sur pied un comité de vérification composé de deux membres externes, l'un d'eux étant professeur à l'école Richard Ivey School de l'Université de Western Ontario. À la fin de chaque examen interne d'une école, le directeur de l'éducation se réunit avec le directeur général des opérations et le surintendant de l'école afin de mettre au point un plan pour l'avenir. Le surintendant est chargé de vérifier que les engagements pris par le directeur d'école sont respectés et de communiquer les résultats au comité de vérification, un processus destiné à accroître la transparence et la reddition de compte.

Le York Catholic District School Board a indiqué qu'il dispose d'un comité de vérification et qu'il se penche actuellement sur la question concernant l'ajout de représentants externes au comité.

Le Ministre a déclaré que les examens des opérations et les comités de vérification favorisent la définition d'une orientation stratégique claire et qu'ils aident les personnes à renforcer les capacités et à comprendre leurs responsabilités. En Ontario, les conseils scolaires varient en taille, en envergure et en complexité. D'après le Ministère, on parvient réellement à la conformité lorsque les employés à l'échelle locale s'engagent à respecter la politique, qu'ils la comprennent et qu'ils se l'approprient.

Pratiques d'approvisionnement et vérifications internes

Le Comité a demandé si tous les conseils disposaient de vérificateurs internes pour surveiller les pratiques d'approvisionnement. Le Ministère a indiqué que certains des conseils les plus importants possèdent une capacité interne de vérification; d'autres ont plutôt recours à des vérifications externes. Le Ministère investit des fonds pour s'assurer que tous les conseils ont accès à la vérification interne. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que l'on va placer de nouveaux employés dans tous les conseils. D'après le Ministère, certains conseils sont trop petits pour justifier un poste à temps partiel de vérificateur interne, c'est pourquoi il collabore avec ces conseils afin de créer un modèle principal pour les conseils ou bien un modèle régional.

Renseignements complémentaires

Le projet de loi 177, la *Loi de 2009 sur le rendement des élèves et la gouvernance des conseils scolaires* introduite en mai 2009, prévoit les paragraphes suivants :

> **253.1** (1) Chaque conseil scolaire de district crée un comité de vérification.
> (2) Le ministre peut, par règlement, régir la composition, les fonctions, les pouvoirs et les obligations des comités de vérification créés en application du paragraphe (1).
> (3) Les règlements pris en application du paragraphe (2) peuvent prévoir que le comité de vérification d'un conseil scolaire de district comprend des particuliers qui ne sont pas membres du conseil.
> (4) Les règlements pris en application du paragraphe (2) peuvent prévoir que le comité de vérification d'un conseil scolaire de district a tous les pouvoirs d'un vérificateur aux termes de l'article 253.
> (5) Les règlements pris en application du présent article peuvent avoir une portée générale ou particulière.[1]

[1] Projet de loi 177, *Loi de 2009 sur le rendement des élèves et la gouvernance des conseils scolaires*. Site Internet : http://www.ontla.on.ca/web/bills/bills_detail.do?locale=fr&Intranet=&BillID=2187 , consulté le 10 novembre 2009.

Affichage des politiques des conseils sur les sites Web

Comme indiqué précédemment, le Comité a recommandé aux conseils scolaires de publier leurs politiques concernant les domaines de dépenses visés par les directives du Ministère (l'utilisation des cartes de crédit professionnelles, les déplacements, les repas et l'hospitalité, la publicité et la défense des intérêts). Ce dernier a mentionné que le Simcoe Muskoka Catholic Board a été le dernier à publier ses politiques. Tous les conseils ont désormais affiché leurs politiques sur leur site Web et le Ministère considère qu'ils sont en conformité avec ses attentes. D'après lui, c'est la directive sur la défense des intérêts qui a suscité le plus de débats entre lui et les conseils. Certains conseils ont créé une directive distincte et explicite pour ce domaine, tandis que d'autres ont inclus une référence à la défense des intérêts dans un autre de leurs documents, comme un énoncé de mission.

Le Ministère a répondu que le fait que les conseils scolaires aient publié des directives divergentes reflète les différences de taille et d'opérations entre eux. Certains districts ontariens possèdent des milliers d'employés et plusieurs centaines d'écoles. Pour ce type d'organisations, il est nécessaire de définir des politiques détaillées, car tout le monde ne peut pas participer aux réunions. Dans les conseils de plus petite taille, les directeurs d'école peuvent se réunir tous les mois et prendre connaissance des pratiques et des questions de conformité à cette occasion. Le Ministère est d'avis que dans ces conseils de petite taille qui se réunissent régulièrement, il n'est pas nécessaire de préciser tous les détails par écrit : les conseils doivent adopter des politiques et des systèmes de contrôle adaptés à leur situation.

Le Ministère a ajouté qu'il veille à l'uniformité des politiques à l'aide de diverses mesures telles que les examens des opérations, les vérifications et les examens de budgets. Chaque année, il inspecte les conseils dont les dépenses semblent en décalage avec les moyennes provinciales. D'après le Ministère, il y a beaucoup de « va-et-vient » entre lui et les conseils sur les questions financières et opérationnelles.

Directives du Ministère sur les dépenses des conseillères et conseillers scolaires

Le directeur de l'éducation du York Catholic District School Board a passé en revue l'équivalent de deux années de dépenses des conseillers scolaires, sa conclusion étant qu'il fallait apporter des précisions à ce sujet. Des politiques plus détaillées sur les dépenses des conseillers scolaires ont alors été mises en place. Le conseil a également organisé une séance de réflexion sur ce sujet pour clarifier les éléments qui pouvaient être portés aux dépenses.

Le Rainbow District School Board a indiqué qu'il étudiait également la question de la clarté en ce qui concerne les dépenses des conseillers scolaires. Ce conseil a créé des listes précisant les éléments pouvant ou ne pouvant pas être portés aux dépenses, et il dispose d'un processus d'autorisation pour les exceptions.

Le Thames Valley District School Board possède un vérificateur interne ainsi que trois niveaux de responsabilité. Le personnel des finances examine les dépenses chaque jour, puis les administrateurs en chef et le directeur général doivent les approuver. Ce conseil a indiqué que dans les rares cas où la dépense d'un conseiller scolaire ne répond pas aux exigences internes, la demande de remboursement est retournée à la personne en question.

Le Durham District School Board dispose d'un vérificateur interne qui est principalement chargé de vérifier et de surveiller les fonds générés par les écoles. Sans mentionner précisément les conseillers scolaires, le directeur de l'éducation a indiqué qu'il est responsable de l'inspection des dépenses de tous les surintendants. Il assure le suivi auprès des personnes s'il manque des documents ou s'il existe des questions concernant la conformité à une politique ou à une procédure. Il a ajouté que le conseil maintient en permanence la trace documentaire appropriée et l'entière conformité du personnel à des fins internes.

Renseignements complémentaires

En juillet 2009, le Ministère a produit sa dernière directive sur les dépenses des conseillères et conseillers scolaires. Le Ministère a écrit aux directeurs de l'éducation et aux secrétaires-trésoriers des administrations scolaires afin de communiquer cette directive et de remercier les associations et les organisations ayant fait part de leurs commentaires et de leurs suggestions. Le Ministère a précisé que cette directive abordait les aspects suivants des dépenses des conseillers scolaires :

- sommaire du cadre législatif;
- portée des politiques des conseils scolaires;
- dépenses admissibles à un remboursement;
- caractère raisonnable des dépenses;
- approbations et procédures adéquates.

Le Ministère a indiqué que l'objet de cette directive est de servir de fondement afin que chaque conseil scolaire puisse élaborer sa propre politique concernant les dépenses des conseillers scolaires, ou qu'il puisse examiner sa politique actuelle. La directive a été élaborée à l'intention des conseils scolaires, mais on s'attend à ce que les administrations scolaires établissent également une nouvelle politique ou révisent leur politique actuelle. Il y est également précisé que tous les conseils doivent afficher leurs politiques, nouvelles ou révisées, sur leur site Web (ou les publier, s'ils n'ont pas de site Web) d'ici le 31 décembre 2009.

Autres directives du Ministère

Le Ministère collabore par ailleurs avec des organisations comme le Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario (MECO) afin de mettre au point des aides à l'acquisition comprenant des directives et des normes. De plus, le ministère des Finances supervise l'élaboration de directives relatives à la chaîne

d'approvisionnement, qui serviront également de lignes directrices pour le ministère de l'Éducation et le secteur éducatif.

Collaboration sur les questions relatives à l'énergie verte

Le Ministère a indiqué qu'il collabore avec les conseils scolaires afin de définir des pratiques en matière d'efficacité énergétique et de déterminer les pratiques exemplaires. Il a fait observer que le York Catholic District School Board avait examiné sa consommation énergétique et calculé les économies accumulées grâce aux pratiques d'économie d'énergie.

Le Comité a fait référence à l'annonce récente d'un financement des pratiques écologiques pour les conseils scolaires. Il a également souligné l'existence du secrétariat des collèges sur les pratiques écologiques. Les collèges ont la capacité de contrôler leur consommation électrique (par exemple dans une pièce, un bâtiment ou un campus donnés) à n'importe quel endroit du système, dans toute la province. Le Comité a demandé s'il existait des initiatives en cours pour que les conseils scolaires gèrent ensemble leur efficacité énergétique, à l'échelle provinciale.

Le Ministère a répondu qu'il avait rencontré les membres du secrétariat à l'écologie du secteur collégial, qu'il a décrit comme une source considérable d'idées et de conseils. Le Ministère a remarqué que les conseils scolaires ont également été des précurseurs en matière de pratiques vertes, et ils ont participé à plusieurs projets ministériels. Le Ministère est en train de créer sa propre base de données sur les commodités et de dresser une liste d'initiatives vertes similaires à celles des collèges. Une équipe ministérielle est en train de mener une étude sur les produits de nettoyage en milieu scolaire qui sont, entre autres, sans danger pour l'environnement. De plus, le Ministère dispose désormais d'un agent chargé des économies d'énergie.

En outre, il dispose d'un groupe d'experts-conseils sur les normes de capitaux composé de membres issus des conseils scolaires qui, à eux tous, ont construit plus de 1 000 écoles au cours des 10 dernières années. Ce groupe possède les connaissances et l'enthousiasme nécessaires pour construire des établissements de façon économique et énergie efficace. Le Ministère espère que les conseils construiront des écoles au moins 25 % plus éconergétiques que ce qu'exige le Code national de l'énergie pour les bâtiments, et on lui a indiqué que certains projets étaient déjà 60 à 70 % plus efficaces que cette norme.

Collaboration relative aux questions de TI

Le Ministère a indiqué que les conseils étaient de grands consommateurs d'ordinateurs et autres services de TI. Il cherche donc à définir, avec leur collaboration, les pratiques exemplaires en la matière. Le Ministère estime que le problème principal consiste à réunir les membres du secteur afin de collaborer dans le but d'utiliser les fonds le plus judicieusement possible.

Consortiums d'acquisition

Coopératives et consortiums

Dans son rapport de 2006, le vérificateur a constaté que l'acquisition collective de biens et services pouvait permettre de réaliser des économies ou d'obtenir des escomptes de volume. Il a ajouté que les quatre conseils vérifiés faisaient déjà partie, à des degrés divers, de consortiums d'achat.

Lors des audiences, le York Catholic District School Board a indiqué qu'il soutenait depuis longtemps le travail en collaboration et qu'il avait participé à la coopérative d'acheteurs de la région de York. Cette région a été l'une des premières à disposer d'un consortium de transport. Le conseil de York Catholic considère que les consortiums offrent un lieu d'échange concernant les pratiques exemplaires. Ce conseil a consacré du temps à perfectionner ses politiques d'acquisition et d'approvisionnement.

Le Rainbow District School Board a déclaré qu'il recherchait toujours une meilleure efficacité en matière d'acquisition, et ce, au moyen des types de consortiums suivants : son consortium de transport, le groupe d'acheteurs de la région de Sudbury et ses activités avec les conseils scolaires catholiques concernant l'achat d'électricité. Ce conseil se sert également des recommandations issues des examens des opérations afin de parfaire ses propres pratiques.

Pratiques d'acquisition

Dans son rapport 2006, le vérificateur a conclu que les politiques et procédures des conseils étaient adéquates. Toutefois, il a signalé certains domaines où la conformité pourrait être améliorée, à savoir :

- les conseils faisaient affaire avec certains fournisseurs pour les achats importants, ainsi que pour les petits projets d'immobilisations continus, et n'avaient pas lancé d'appels d'offres concurrentiels depuis plusieurs années;
- les conseils invitaient un groupe choisi de fournisseurs à présenter des offres au lieu d'annoncer publiquement leurs besoins;
- les conseils continuaient de payer les fournisseurs même lorsque le bon de commande était venu à expiration ou que le montant indiqué dessus avait été dépassé.

Dans son rapport 2008 de suivi, le vérificateur a indiqué, d'après les renseignements présentés par les conseils scolaires et les travaux réalisés par les services de vérification interne du Ministère, que d'importants progrès avaient été accomplis dans les quatre conseils scolaires vérifiés en matière de pratiques d'acquisition. Les services de vérification interne ont sélectionné un échantillon d'achats effectués par les conseils et ont constaté que la plupart avaient été en régime de concurrence conformément aux politiques du conseil, bien qu'il y ait eu

certains cas dans un conseil en particulier où les politiques n'étaient pas respectées.

Durant les audiences, le Ministère à déclaré que d'après les résultats des 19 examens des opérations effectués, les politiques d'acquisition des conseils avaient été adéquates et avaient répondu aux exigences de pratiques directrices suivantes :

- les contrats étaient ouverts et transparents;
- les contrats avec les fournisseurs ont été passés en revue régulièrement, à intervalles appropriés;
- les conseils se sont efforcés d'effectuer des achats en consortiums pour gagner en efficacité.

Le Ministère a décrit ces progrès comme un premier niveau de référence, en ajoutant qu'il avait des ambitions supplémentaires.

Gestion des cartes d'achat

Dans son rapport 2006, le vérificateur a indiqué que les conseils scolaires disposaient dans l'ensemble de politiques adéquates concernant l'utilisation des cartes de crédit professionnelles, également connues sous le nom de cartes d'achat. Il a toutefois exprimé sa préoccupation concernant les points suivants :

- l'absence de politiques claires concernant l'utilisation des fonds du conseil pour la reconnaissance des employés et l'achat de cadeaux;
- certaines dépenses liées aux repas et aux déplacements dans un conseil scolaire en particulier.

Dans son rapport de suivi 2008, le vérificateur a indiqué que les conseils faisaient des progrès notables en matière d'utilisation des cartes d'achat, mais que, comme précédemment, deux conseils présentaient un solde sur leurs cartes d'achat bien supérieur à leurs besoins. Le Ministère a précisé que chaque conseil scolaire fixe sa propre politique concernant l'octroi des cartes d'achat.

Le Durham District School Board a affirmé qu'il n'avait rencontré aucun problème avec les cartes d'achat. Il possède moins de 300 cartes en circulation, et il a précisé qu'elles avaient généralement les caractéristiques suivantes :

- La limite d'achat est de 500 $.
- La limite par carte est d'environ 1 000 $.
- Les utilisateurs sont soit les directeurs, soit certains enseignants qui ont besoin de certains articles de manière régulière.

Le total des dépenses des cartes d'achat, pour les 135 écoles du district et pour les opérations du conseil, est inférieur à 400 000 $.

Le Rainbow District School Board a indiqué que les cartes d'achat ont amélioré l'efficacité de ses opérations en aidant à éliminer certaines lourdeurs administratives. La plupart des employés du conseil ne sont pas autorisés à utiliser les cartes d'achat pour des déplacements ou des repas. Les cartes qui ne sont pas en circulation sont rigoureusement surveillées et désactivées après huit mois d'inactivité. Les cartes désactivées peuvent être réactivées par le titulaire de la carte en s'adressant au service financier. Tous les achats portés sur les cartes sont vérifiés et doivent être justifiés avec des reçus.

Le York Catholic District School Board impose des restrictions d'achat sur ses cartes. Les dépenses sont contrôlées tous les mois. Ces dernières années, les dépenses de ce conseil ont atteint un montant total compris entre 400 000 $ et 500 000 $. En réponse à l'observation du vérificateur sur le fait que 152 cartes sur les 820 du conseil ont été utilisées pour un montant annuel de 50 $ ou moins, le conseil York Catholic estime que certaines personnes peuvent avoir besoin d'une carte même si elles ne l'utilisent pas fréquemment. Le conseil a changé d'institution bancaire (anciennement CIBC) et possède désormais environ 500 cartes d'achat.

Le conseil York Catholic a fait remarquer que les cartes d'achat ne représentent qu'un outil permettant d'accéder aux fonds budgétaires qui ont été approuvés par le conseil. Le Thames Valley District School Board a offert un exemple illustrant un système de contrôle des dépenses. Ainsi, dans une petite école élémentaire, on pourra attribuer 40 000 $ pour les dépenses opérationnelles comme les fournitures, les services, les manuels scolaires et les documents de cours. D'autres divisions recevraient un montant précis pour chacune de ces dépenses. Le personnel serait alors en mesure d'acheter les articles nécessaires pour les classes. On ne pourrait pas dépenser plus de 250 $ à la fois. Une fois que la limite prévue serait atteinte pour une division, celle-ci ne pourrait plus faire d'achat.